



*XXX<sup>e</sup> SESSION*  
*Charlottetown, 4 au 7 juillet 2004*

---

**DOCUMENT N° 31**

\* \* \*

**RAPPORT**

fait au nom de la

**Commission des affaires parlementaires**

par

**Mme Martine BONDO**  
(Gabon)

Rapporteur

sur

***Le fonctionnement d'un parlement bicaméral***

## INTRODUCTION

Le bicamérisme constitue aujourd'hui l'un des caractères essentiels de la plupart des parlements des Etats démocratiques.

Si l'on constate quelques données objectives et simples, sur les quinze pays du monde bénéficiant des produits intérieurs bruts les plus élevés, seuls deux, la République Populaire de Chine et la Corée du Sud, ont un Parlement monocaméral.

Ainsi, l'on dénombre environ 71 pays dans le monde qui connaissent le système bicaméral et 18 Etats supplémentaires envisagent de créer un Sénat ou en ont pris la décision sans que la Chambre soit encore créée. Parmi ces Parlements bicaméraux constitués, les Sénats élus dans leur totalité sont majoritaires : 39 comportent une seconde Chambre dont tous les membres sont élus.

De ces Chambres, 21 sont élus au scrutin direct.

Le scrutin indirect, le plus souvent dans le cadre des collectivités locales et par le truchement des élus locaux, est pratiqué dans 16 pays dont l'Afrique du Sud, le Gabon, la Fédération de Russie. Ces trois Etats fournissent d'ailleurs trois modèles différents de recours au scrutin indirect. Le cas de l'Afrique du Sud correspond à une **élection par les Assemblées législatives** des provinces, système choisi par plusieurs autres Etats comme, par exemple, l'Autriche ou l'Ethiopie. Il s'agit, le plus souvent, de pays à organisation fédérale. Le Gabon, lui, a choisi une **élection par les représentants des collectivités locales**, communes et départements. C'est aussi le cas de la Mauritanie ou de la France .

Plus précisément, en France, la constitution de 1795 a instauré la première Chambre Haute, sous le nom de *Conseil des Anciens* ; elle a connu une évolution lente, mais continue, témoignant de la difficulté, pour cette seconde Chambre, à trouver sa place dans les Institutions françaises. Sous sa forme actuelle, le Sénat a été fondé par la Constitution du 4 octobre 1958.

Dans le contexte africain, le trait dominant des années 90 est le renouvellement des constructions institutionnelles largement marquées par l'adhésion aux valeurs et aux équilibres du constitutionnalisme démocratique et libéral.

Les parlements apparaissent comme les grands bénéficiaires de ce néo-constitutionnalisme. Une des évolutions les plus marquantes est l'entrée en force du bicamérisme dans les Etats africains qui, pour la quasi-totalité d'entre eux, avaient souscrit au monocamérisme.

D'où provient ce regain du bicamérisme alors que le système bicaméral est, par essence, plus complexe que le système monocaméral et que, dans les années 1970, au contraire, le bicamérisme paraissait en déclin, les pays scandinaves ayant par exemple choisi de l'abandonner.



Historiquement, nous observons tout d'abord que le bicamérisme, a rempli deux missions fondamentales ; d'une part la représentation des Etats fédéraux, d'autre part un partage du pouvoir politique au bénéfice d'une classe sociale dont l'évolution de la société tendait à remettre en cause la prééminence.

Il y a donc lieu de chercher dans certaines directions les causes de ce regain bicaméral. Sans être exhaustif, les raisons essentielles consistent à :

- permettre le fonctionnement du système fédéral ;
- prendre en compte et faciliter les processus de décentralisation ;
- éviter la monopolisation du pouvoir législatif ;
- garantir le respect du principe de la séparation des pouvoirs ;
- garantir l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement sur l'Exécutif ;
- assurer la qualité rédactionnelle de la loi ;
- favoriser la stabilité de la loi ;
- diversifier la représentation et garantir la participation de tous à la vie démocratique ;
- intégrer dans un processus de démocratisation les catégories qui ne sont pas spontanément enclines à y participer ;
- favoriser les transitions par la circulation des élites ;
- favoriser l'appropriation du modèle démocratique en assurant l'adéquation des Institutions aux réalités sociales et culturelles nationales ;
- permettre la résolution des conflits.

Cependant, quelles que soient les particularités propres à chaque modèle existant, on retrouve inévitablement des principes de base. Ces principes constituent les assises fondamentales du bicamérisme.

C'est, je crois au niveau de ceux-ci qu'il nous semble important d'aborder le thème du **fonctionnement d'un parlement bicaméral** pour voir ensemble ce que l'examen des pratiques dans les divers **pays francophones** révèle, illustré par le cas du Gabon dans ses éléments les plus représentatifs des différentes situations.



## **PREMIERE PARTIE**

### **Esquisse du Contexte Général de l'Evolution du Parlement au Gabon**

#### **1 – Généralités**

Avant son indépendance, le Gabon a vécu sous les constitutions des IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> République Française. L'on note comme première étape, l'Union française (1946), comme seconde étape, la loi-cadre, dite Gaston DEFERRE qui, en 1956, institue en même temps, l'autonomie de gestion pour les territoires d'Outre-mer et le suffrage universel. Cependant, les deux mesures n'entrent en application qu'en 1957 ; et enfin la Communauté par le référendum de 1958.

Le Gabon a donc pu ainsi organiser à la fin de la IV<sup>ème</sup> République, en 1956, des élections à l'Assemblée Nationale du Conseil de Gouvernement. Celles-ci constitueront un enjeu de première importance au Gabon, les Gabonais ayant pris goût aux joutes électorales. Ces élections seront parmi les plus engagées de l'histoire du Gabon.

De ces élections seront élus 40 Députés issus du B.D.G. (Bloc Démocratique Gabonais), de l'U.S.D.G. (Union Démocratique et Sociale Gabonaise) et des Indépendants. Ils éliront leur premier Bureau de l'Assemblée Nationale, faisant ainsi de Paul Aimé GONDJOUT Président de ladite Assemblée et Léon MBA Vice-Président.

A l'observation, jusqu'en 1958, il n'y a pas d'Institutions politiques au Gabon, l'on relève seulement la présence de quelques institutions administratives, notamment une Assemblée territoriale élue en 1957.

Soulignons également que le fonctionnement de la Communauté créée par la Constitution de 1958 était assuré par plusieurs Organes qui coexistaient avec les Institutions de la République Française.

Parmi ces Organes, nous allons nous intéresser plus particulièrement au fonctionnement et la composition du **Sénat de la Communauté**.

D'ores et déjà, il convient de préciser que, contrairement à ce que pourrait laisser croire son nom, le Sénat de la Communauté n'était en rien une Assemblée parlementaire. Il n'avait aucun pouvoir législatif. En effet, les lois relevant du domaine communautaire sont adoptées par le Parlement de la République Française et celles qui relèvent du domaine local le sont par les Assemblées des Etats-membres.

S'agissant de sa composition, le Sénat de la Communauté était formé de représentants des différents Etats-membres, élus en leur sein au suffrage indirect par les Assemblées législatives de chacun des Etats-membres.

Le Sénat de la Communauté apparaît alors comme le Conseiller technique en matière communautaire du Parlement et du Gouvernement français. Ainsi, s'il peut examiner ou même élaborer des projets ou des propositions de lois, il ne peut ensuite que les transmettre pour adoption aux organes compétents (le Parlement et le Gouvernement français).



## 2 – La première République Gabonaise

- **Cadre Institutionnel**

La Constitution de la V<sup>ème</sup> République Française a permis la naissance d'Etats dans les anciennes colonies. Ces Etats se sont ensuite dotés de Constitutions.

Au Gabon, c'est le 18 février 1959 que l'Assemblée Territoriale devenue Assemblée législative vote la première Constitution gabonaise qui sera promulguée par la loi Constitutionnelle N°4/59 du 19 février 1959.

### a) – Généralités sur la Constitution

Comme celle des autres anciens territoires, la Constitution de la nouvelle République gabonaise est fille de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République. En effet, comme le note P.F. GODINEC : « *il y a en somme une Constitution-mère, qui est la Constitution Française, et des enfants qui lui ressemblent étrangement et qui sont les Constitutions des Républiques d'Outre-mer* ». Il ajoute que : « *parfois même, les Constituants d'Outre-mer se sont bornés à reproduire purement et simplement la Constitution Française, poussant l'imitation jusqu'à observer la numérotation de cette Constitution* ».

La Constitution de la Première République affirme le caractère indivisible, démocratique et social de la République. On y retrouve aussi les références classiques aux déclarations des Droits (celle de 1789 et celle de 1948).

Par ailleurs, cette Constitution révèle une restriction des pouvoirs du Parlement et une limitation du domaine de la loi.

Enfin, on peut y découvrir un titre spécifique réservé aux coutumes gabonaises qui, selon l'article 40, sont constatées et codifiées et, le cas échéant, mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution selon une procédure prévue par la loi.

### b) - L'Exécutif de la Première République gabonaise

Il s'agit d'un Exécutif monocéphale, contrairement au modèle de la V<sup>ème</sup> République.

L'ancien Conseil de Gouvernement du Territoire était devenu le Gouvernement de la République gabonaise. Quant à l'ancien Vice-président du Conseil de gouvernement (Léon MBA) il est devenu, pour sa part, le Premier ministre d'un gouvernement qui se composait de douze membres au maximum portant le titre de ministre ou de secrétaire d'Etat.

Les membres du gouvernement étaient nommés par le Premier ministre qui mettait aussi fin à leurs fonctions. Ils devaient être âgés de vingt-cinq ans au moins.



Quant au Premier ministre, chef de l'Etat et chef du Gouvernement, il était investi à la majorité absolue de l'Assemblée législative au premier tour ou au second tour. Si la majorité absolue n'a pu être atteinte aux deux premiers tours, le Premier ministre est investi à la majorité relative, au troisième tour.

Le Premier ministre, chef de l'Exécutif, promulgue les lois et dispose des forces de sécurité intérieure. En tant que chef de gouvernement, il est le chef de l'Administration, nomme à tous les emplois, dispose du pouvoir réglementaire et dirige l'action du gouvernement.

Pour être recevable, la candidature au poste de Premier ministre doit être présentée par au moins les 2/5 des députés.

### **c) – Le Législatif de la Première République gabonaise**

Il s'agit d'un Parlement monocaméral, élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans et dont les membres portent le titre de députés.

La Constitution prévoyait que le nombre de députés, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités sont fixés par une loi organique.

Toujours est-il que c'était la loi constitutionnelle N° 5/59 du 19 janvier 1959 qui a décidé que l'Assemblée législative constituante, alors en fonction, devient de plein droit la première Assemblée législative du nouvel Etat. Un autre texte, la loi 15/59 du 1<sup>er</sup> juin 1959 viendra fixer le siège de l'Assemblée à Libreville, réglementer les pétitions, les commissions d'enquêtes, les incompatibilités et la déchéance de la qualité de membre de l'Assemblée législative.

Les voies vers l'indépendance seront donc irrémédiablement ouvertes.

C'est ainsi que le 20 mai 1960, par un vote à l'unanimité, l'Assemblée législative donnera au Gouvernement mandat pour mener les négociations érigeant l'Etat autonome en un Etat indépendant.

En juillet 1960, commenceront, à Paris les négociations entre les délégations française et gabonaise.

L'indépendance est proclamée le 17 août 1960.

Sans revenir sur la recherche des formes postcoloniales de cette Assemblée législative, cherchons plutôt à définir le contexte des années 1990 qui a été le début de la création d'une seconde Chambre au Parlement : le Sénat.



### **3 - L'émergence progressive du Bicamérisme**

Au Gabon, l'idée de création d'un Sénat a été émise pour la première fois par la Commission spéciale pour la Démocratie mise en place dès la fin du monopartisme, pour plancher sur la situation politique du pays et préparer l'avènement du multipartisme.

Mais au sortir de la Conférence nationale, tenue du 23 mars au 19 avril 1990, cette idée fut rejetée par les participants, malgré les dispositions contenues dans le projet de loi soumis par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

C'est ainsi que la loi N°3/91 du 26 mars 1991 portant révision de la Constitution ne fera pas état d'un Sénat parmi les Institutions de la République.

Il faudra attendre la Constitution du 18 mars 1994 pour que soit adopté le principe de la création d'une seconde Chambre au Parlement.

Il convient de souligner au passage que dans ce texte le Sénat avait été érigé en Chambre basse. Mais en plus, la vacance des fonctions du Président de la République était assurée par le Président de l'Assemblée nationale.

En dépit des justifications données ici et là pour expliquer cette situation, considérée comme une « *hérésie juridique* » par le Président de la Commission Nationale Electorale (CNE) chargée de l'organisation et de l'administration des premières élections sénatoriales du 30 janvier 1997, le Président de la République, chef de l'Etat en sa qualité d'arbitre des Institutions Républicaines et initiateur de la réforme constitutionnelle ayant permis la création du Sénat, va annoncer le 31 janvier 1997, la révision prochaine de la Constitution dans le but, entre autres, de réexaminer les dispositions incriminées.

Au cours du Congrès du 18 avril 1997, les deux Chambres du Parlement approuvent la révision constitutionnelle avec 154 voix pour, 24 voix contre et 12 abstentions. La nouvelle loi N° 1/97 du 22 avril 1997 va transformer sensiblement le caractère du Sénat. Parmi les importantes modifications qui y ont été apportées, on relèvera :

- l'érection du Sénat en Chambre Haute ;
- la prérogative qui incombe désormais au Président du Sénat de remplacer le Président de la République lorsque la fonction est vacante ;
- L'autonomie administrative et financière du Parlement.



## DEUXIEME PARTIE

### En réalité, le bicamérisme prend des formes très variées suivant les Pays

Comme nous l'avons indiqué plus haut, dans les Etats fédéraux (**Belgique, Canada, Suisse**), « *il permet d'assurer une représentation particulière aux Etats membres en plaçant à côté de l'Assemblée élue par la population toute entière, une Chambre élue par les citoyens de chaque Etat et sur la base de l'égalité entre Etats* » (G. BURDEAU).

Dans les Etats unitaires (**France, Gabon, Haïti, Maroc...**), la raison d'être de la dualité des Chambres est différente. Elle répond au souci de « *perfectionner le fonctionnement de la démocratie représentative* » (Ibid).

S'agissant du **mode de recrutement**, les indications qui m'ont été transmises conduisent à distinguer trois modes principaux de désignation des secondes Chambres :

- **les Sénats élus en totalité** : ce modèle a été adopté par de nombreux pays : **Congo, France, Gabon, Haïti, Maroc, Mauritanie, Pologne, Roumanie, Suisse...**
- **les Sénats élus partiellement et partiellement nommés** : c'est le cas de **l'Algérie**, où aux termes de la loi, 2/3 des membres du Conseil de la Nation sont élus et 1/3 désignés par le Président de la République en raison de leurs compétences scientifique, culturelle, professionnelle, économique et sociale. Le même texte précise que le nombre de membres du Conseil de la Nation est égal à la moitié, au plus, des membres de l'Assemblée Populaire Nationale. Sont également partiellement élus et partiellement nommés les sénateurs de **Belgique, d'Egypte, de Madagascar et du Rwanda**.
- **les Sénats nommés en totalité** : au **Canada**, les membres du Sénat sont nommés par le Gouverneur général, sur proposition du Premier Ministre, lui-même issu d'une Chambre directement élue par le peuple. Sont également nommés les sénateurs du **Burundi**.

De même que le Gouverneur, dans certaines conditions, peut ajouter temporairement 4 à 8 sièges au Sénat. Cette disposition extraordinaire permet à cette Assemblée de sortir d'une impasse législative.

Enfin, il convient de relever que la nomination peut être un mode de désignation transitoire, précisément dans le cadre d'un processus de démocratisation.

Quant aux modes de scrutin, la composition des Assemblées, la durée des pouvoirs, les conditions d'éligibilité et les régimes des sessions, ils varient également suivant les pays (voir tableau).

**Au Gabon**, par exemple, en 2002 à la veille des élections locales, le Gouvernement a soumis au Parlement, qui l'a adopté, un projet de loi organique portant modification de certaines dispositions de la loi organique N°08/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des Sénateurs, en vue de renforcer l'Etat de droit et bâtir une démocratie en relation avec le développement économique et social du pays.





Les innovations contenues dans cette nouvelle loi organique N°019/2002 portant modification de certaines dispositions de la loi organique N°08/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des Sénateurs peuvent se résumer comme suit :

- le mandat de sénateur est incompatible avec les fonctions de salarié d'une entreprise publique ou parapublique ;
- les fonctions de maire, maire adjoint, président ou Vice-président de conseil départemental sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de sénateur ;

Cette disposition figure également dans la loi relative à l'élection des députés.

- Ne sont éligibles au Sénat que les conseillers municipaux ou départementaux d'une circonscription électorale âgés de quarante (40) ans.

Cette conception rejoint la philosophie en cours en France. En effet, les sénateurs dans leur majorité, à savoir les 2/3, sont choisis parmi les élus de leur circonscription d'origine et par ces élus eux-mêmes.

Auparavant, la loi gabonaise établissait deux voies d'élection du sénateur :

- le sénateur est un conseiller élu par ses pairs ; il est impliqué dans le fonctionnement de la gestion du Conseil ; à ce titre, il délibère ;
- le sénateur est une personnalité élue en dehors du collège des conseillers ; il ne délibère pas et ne vote pas les décisions du Conseil.

Il faut convenir qu'il y avait dans la disposition sus évoquée un paradoxe très manifeste : selon l'article 35 de la Constitution gabonaise : « *le Sénat assure la représentation des collectivités locales* ». Dans cet esprit, le fondement du mandat de sénateur requiert et exige que le sénateur soit parfaitement informé des problèmes majeurs de la collectivité locale et des attentes de la population qui la compose, et qu'il apporte sa contribution aux débats, à l'occasion des sessions du Conseil.

Plus récemment, la révision constitutionnelle du 29 juillet 2003 au Gabon, a remplacé le scrutin majoritaire, uninominal et à deux tours par « *un mode d'élection à un seul tour* ». Le législateur en instituant ce type de scrutin pour toutes les élections politiques vise notamment, à réduire les coûts liés à l'organisation des dites élections.

Signalons qu'en **Belgique**, en **Egypte** et au **Maroc**, le droit de dissoudre les deux Chambres du Parlement est reconnu par la Constitution.

En revanche, **l'Algérie**, **le Burundi**, **le Cambodge**, **le Canada**, **le Congo**, **la France**, **le Gabon**, **Haïti**, **Madagascar**, **la Mauritanie**, **la Pologne**, **la Roumanie** et **le Rwanda** excluent ce mécanisme.



Dans certains Etats, en cas de vacance de la Présidence de la République, les fonctions du chef de l'Etat sont provisoirement exercées par le Président du Sénat (**Algérie, Congo, France, Gabon, Madagascar, Mauritanie, Pologne, Roumanie, Rwanda**). Cette disposition témoigne, sans doute, de la volonté de faire des secondes Chambres des éléments de continuité institutionnelle. Il en est de même au **Cambodge** en cas d'absence, d'incapacité ou de décès du Roi.

Pour ce qui concerne les critères de représentation, ils « *peuvent être d'ordre démographique, territorial ou sociologique* » (J. MASTIAS, J. GRANGE).

La loi organique de 2002 sur l'élection des sénateurs énonce ainsi dans son article 2 qu'elle résulte « *du nombre des collectivités locales représentées chacune par un sénateur au Sénat. La répartition des sièges de sénateur par province, département, commune et arrondissement urbain est fixée par la loi selon les critères démographique et territorial...* ».

De façon générale, l'existence des secondes Chambres trouve sa justification dans la représentativité soit des collectivités territoriales, soit des forces socio-économiques.

S'agissant du critère territorial, il s'exprime différemment selon que l'on se situe dans le cadre d'un Etat unitaire ou dans celui d'un Etat fédéral. Le Sénat **Belge**, pour l'essentiel de ses membres, traduit cette volonté de veiller à la représentativité des provinces.

La référence territoriale s'affirme également dans la Haute Assemblée française. Tel que le dessine l'article 24 de la Constitution, le Sénat « *assure la représentation des collectivités territoriales* ».

Il en va de même du Conseil des Etats **suisse**, qui représente les collectivités qui se sont fédérées.

Le souci essentiel de ce modèle est de vouloir institutionnellement prendre en compte les intérêts des collectivités dans le processus législatif.

Il en va différemment lorsque la représentativité repose sur des critères socio-économiques. En effet, si la dimension socio-économique sert de fondement à la seconde Chambre, celle-ci ne bénéficie pas d'un pouvoir législatif de même ampleur que la première Chambre. C'est le cas de l'**Algérie**.





**TROISIEME PARTIE**  
**En règle générale, les secondes Chambres disposent de prérogatives réduites**  
**par rapport aux premières**

Pour la plupart, les Chambres hautes ne disposent pas des mêmes pouvoirs que les Chambres basses du fait de l'exclusion du suffrage universel direct comme procédé de désignation de leurs membres ; elles n'ont pas non plus le pouvoir de censurer le Gouvernement. Le droit de renverser celui-ci par un vote de censure est expressément réservé à l'Assemblée Nationale.

Toutefois, concernant les pouvoirs législatifs, c'est-à-dire du pouvoir de décider du contenu de la loi, le modèle dominant au niveau mondial est celui du **bicamérisme égalitaire**. En effet, dans bon nombre d'Etats de l'espace francophone, les projets ou propositions de révision doivent être votés, « *en termes identiques* » par les deux Assemblées. C'est aussi la formule retenue pour les lois organiques relatives au Sénat qui doivent être votées « *dans les mêmes termes* » par les deux Chambres.

Ainsi, la question des pouvoirs des Sénats sera appréciée en fonction de cinq critères, à savoir :

- le droit d'initiative ;
- le droit d'amendement ;
- la capacité de décision lors de l'examen des textes ;
- la consolidation de la Constitution ;
- les pouvoirs juridictionnels.

**1 – Le droit d'initiative**

A l'exception de l'**Algérie** et de l'**Egypte**, l'égalité de principe entre la Chambre des députés et le Sénat est commune à la plupart des Etats. Elle se traduit notamment en ce que les deux Assemblées ont les mêmes pouvoirs en matière de l'initiative des lois, aussi bien constitutionnelles qu'ordinaires.

Au Gabon, l'article 53 de la Constitution stipule : « *l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et au Parlement* ».

Les mécanismes sont à quelques égards similaires en **Belgique, Cambodge, Congo, France, Haïti, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Suisse, Pologne, Roumanie**.

En **Belgique**, conformément à l'article 75 de la Constitution, le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral, c'est-à-dire au Roi, à la Chambre des représentants et au Sénat.

En **Belgique** toujours, la réforme constitutionnelle de 1993 a instauré un système bicaméral assez hybride, partiellement égalitaire, partiellement inégalitaire, dont la caractéristique majeure est sans doute la spécialisation des Assemblées.



Ainsi, la Chambre des représentants a le monopole des matières monocamérales, tandis que les matières strictement bicamérales, énumérées par la loi fondamentale et de compétence conjointe concernent essentiellement quelques domaines. Parmi ceux-ci figurent :

- les règles institutionnelles fondamentales ;
- les traités internationaux ;
- les accords de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ;
- les lois relatives à l'organisation judiciaire ;
- les lois sur la nationalité.

Enfin, toutes les autres matières qui ne relèvent ni de la compétence exclusive de la première Chambre, ni de la compétence conjointe des deux Assemblées, sont soumises à un bicamérisme « *atténué* » ou « *inégalitaire* ».

En **Roumanie**, aux termes de la loi, les sénateurs disposent du droit d'initiative, concurremment avec le Gouvernement, les députés et 250.000 citoyens au moins ayant le droit de vote (à l'exception pour ces derniers des questions fiscales, internationales, de l'amnistie et de la grâce).

En **Suisse**, le droit d'initiative appartient au Conseil des Etats et à ses membres (ainsi qu'au Conseil national et à ses membres, à tout groupe parlementaire et toute commission parlementaire et, par correspondance, aux cantons, ainsi qu'au Conseil Fédéral).

Une autre variante est le cas de l'**Algérie** où le Conseil de la Nation doit adopter les projets délibérés par l'Assemblée Nationale populaire mais ne peut le faire qu'à la majorité des  $\frac{3}{4}$  de ses membres.

Certes, la Constitution reconnaît l'exercice de la compétence législative au Parlement, mais cette liberté de proposition se trouve doublement limitée.

Elle est, en premier lieu, soumise à un contrôle de constitutionnalité dont les articles 55 et 56 de l'acte constitutionnel gabonais prévoient les modalités. Le second obstacle au droit d'initiative résulte de l'article 57 qui donne au Gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement.

L'article 55 stipule que « *les propositions de loi déposées par les parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». C'est aussi le cas en **France**, au **Maroc** et en **Mauritanie**.

De même qu'en matière financière notamment, la Constitution réserve cette prérogative au gouvernement et elle lui permet de s'opposer aux initiatives parlementaires en édictant l'irrecevabilité susmentionnée.

Notons cependant qu'au **Canada**, l'initiative des lois en matière de finances publiques est du ressort du Gouvernement et de la Chambre des Communes.



## 2 – Le droit d'amendement

Pour de nombreux Etats de l'espace francophone (**Belgique, Canada, Congo, France, Gabon, Haïti, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Pologne, Roumanie, Rwanda, Suisse**), l'exercice du droit d'amendement est reconnu aux deux Chambres du parlement. Il convient de souligner qu'il se présente comme une forme du droit d'initiative, mais il s'agit d'une « *initiative limitée* » en ce sens qu'elle ne s'exerce que dans le cadre du texte en discussion. A ce sujet, l'article 55 de la Constitution gabonaise dispose : « *les amendements ne doivent pas être dépourvus de tout lien avec le texte auquel ils se rapportent* ».

En réalité, « *le droit d'amendement est devenu la forme principale de l'initiative parlementaire depuis que l'immense majorité des lois a pour origine des projets déposés par le Gouvernement. La contribution propre des Assemblées à la production législative s'analyse désormais par les modifications qu'elles apportent à des textes dont elles n'ont pas l'initiative, mais qu'elles transforment parfois profondément* » (P. AVRIL ; J. GIQUEL).

Ajoutons que de manière générale, la réglementation relative au dépôt des amendements est extrêmement minutieuse quant à l'objet, la forme et le délai.

La réserve précédente sur la restriction à l'initiative financière se retrouve encore ici.

En France, aux termes de l'article 40 de la Constitution « *...les amendements formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Le principe est pour ainsi dire identique au **Gabon**, au **Maroc** et en **Mauritanie**.

Par exemple, en 2001, le Parlement gabonais avait entrepris des amendements sur la loi organique N° 011/2000 du 9 août 2000 relative aux collectivités locales et portant révision de la loi organique N° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation. Par décision N°007/CC du 22 mars 2001, ces amendements se sont heurtés à la censure de la Cour Constitutionnelle, parce qu'ils impliquaient pour l'Etat ou les collectivités locales, une aggravation des charges publiques, en l'absence de dispositions dégageant des recettes correspondantes.

Les dispositions incriminées portaient notamment sur :

- la création des communes rurales ;
- la création d'un corps para-militaire de sécurité dénommé police municipale ;
- la création d'une fonction publique locale.

Par ailleurs, il convient de noter qu'au Canada, les amendements en matière de finances publiques ne sont recevables que s'ils réduisent les taxes, les impôts ou les dépenses publiques. Aucun amendement proposant des hausses en ces matières n'est recevable.



A propos du droit d'amendement, il est intéressant de souligner qu'au **Gabon**, c'est souvent l'organisation du travail parlementaire qui semble poser problème. Ce qui est en cause c'est la bonne régulation du flux législatif dans la mesure où les fins de session du Sénat, en particulier, sont le plus souvent surchargées, en raison de la transmission tardive des textes, limitant ainsi la créativité sénatoriale en la matière.

Pour garantir une participation efficiente de la Haute Assemblée à l'expression du pouvoir législatif, une pratique « *non écrite* » s'est instaurée à la suite d'une concertation Gouvernement - Assemblée nationale - Sénat. Celle-ci consiste pour le Gouvernement à déposer le même projet de loi sur le bureau de chacune des deux Chambres du Parlement ; à l'une « *pour examen* », et à l'autre, « *pour information* ».

Sur ce point précis, au cours de la première législature (1997-2003), le total des projets de loi déposés en premier lieu au Sénat s'établit à 4 sur 93 (les lois d'habilitation non comprises). Etant entendu que les textes afférents aux collectivités locales intéressent directement le Sénat, tandis que les projets de loi de finances et les projets de révision de la Constitution sont présentés en premier lieu à l'Assemblée Nationale.

Cependant, la Chambre saisie pour information ne peut procéder à la discussion du projet de loi qu'après transmission par le Ministère des Relations avec le Parlement du texte adopté par l'autre Assemblée, accompagné du rapport de la commission permanente.

Le décret N° 00937/PR/MESRITRIC du 6 octobre 2001, réglant les procédures d'élaboration, d'adoption, de promulgation et de publication des textes législatifs et réglementaires a corrigé cette situation de façon tout à fait appréciable ; le gouvernement s'est employé à saisir davantage le Sénat en premier lieu, si bien que la proportion est désormais à peu près égale entre les deux Assemblées.

### **3 – La capacité de décision lors de l'examen des textes**

Nous avons vu que dans de nombreux cas, le principe du bicamérisme attribue aux deux Chambres un rôle normalement identique dans le vote de la loi.

Il en est de même dans le contrôle de l'activité gouvernementale. Cependant, le Sénat ne peut pas sanctionner son contrôle par la mise en cause de la responsabilité du gouvernement.

En principe, « *tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées en vue de l'adoption d'un texte identique* ». Il en résulte un va-et-vient du texte entre les deux Chambres tant que toutes les dispositions n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes : c'est la « *navette* ».

**Au Gabon**, dans le cadre de l'examen de la loi de finances, par exemple, les deux Chambres ont souvent recours à une conciliation informelle, compte tenu des délais impartis (45 jours après le dépôt pour l'Assemblée Nationale et 20 jours pour le Sénat).

Cette procédure de conciliation se résume à deux hypothèses.



a) **adoption de la loi de finances en termes identiques**

Si le Sénat adopte la loi de finances dans les mêmes termes que l'Assemblée Nationale, la loi est immédiatement transmise au gouvernement pour promulgation par les soins du Sénat.

b) **Adoption de la loi de finances en termes non identiques**

En cas de désaccord entre les deux Chambres du Parlement, une commission mixte paritaire, composée de 7 Députés et de 7 Sénateurs, est convoquée par le Premier ministre. Dans les mêmes conditions, 7 suppléants sont désignés, ceux-ci ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux Chambres.

En cas de compromis, le rapport y relatif est adopté dans les deux Assemblées et transmis au gouvernement pour promulgation par la Chambre ayant assuré la présidence de la commission mixte.

On rappellera à cet égard, que pour l'ensemble de la première législature du Sénat, 26 lois sur 103 ont été adoptées à la suite d'un accord de la Commission mixte paritaire.

En revanche, si la procédure paritaire n'aboutit pas, l'alinéa 3 de l'article 58a de la Constitution a pour objet d'y mettre un terme : « *si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, le Gouvernement saisit l'Assemblée Nationale qui statue définitivement* ». Cette éventualité aboutit à donner le « *dernier mot* » à l'Assemblée Nationale.

Dans ce cas, **le bicamérisme devient inégalitaire.**

Le mécanisme est à peu près semblable en **Belgique, au Cambodge, au Congo, en France, à Madagascar, au Maroc et en Mauritanie.**

Malgré la concordance des majorités législatives et sénatoriales, entre 1997 et 2003, l'Assemblée nationale a obtenu deux fois le « *dernier mot* ».

Dans la même période, deux lois ont également fait l'objet d'une deuxième délibération par les deux Assemblées, suite à des décisions de la Cour Constitutionnelle.

Ainsi, peut-on observer que le « *dernier mot* » applicable en toutes matières sous réserve du domaine constitutionnel, est en réalité très rarement utilisé.

En France, le « *dernier mot* » ne peut intervenir qu'après deux ou trois lectures dans chacune des Chambres, sur décision expresse du Gouvernement.

A l'inverse, **l'Algérie, le Canada, Haïti, la Roumanie et la Suisse** ne prévoient pas le mécanisme du « *dernier mot* ».

En **Algérie**, au **Canada** comme en **Haïti**, en cas de persistance du désaccord, le projet ou la proposition de loi est retiré.





En **Roumanie**, lorsqu'un texte est rejeté deux fois, ce rejet est définitif.

Par contre, il est prévu dans le cadre de la procédure de règlement des conflits entre les deux Chambres engagée par les présidents des Assemblées, en cas de rédaction différente par l'intermédiaire d'une commission paritaire que : « *si la commission n'aboutit pas à un accord ou si l'une des Chambres n'approuve pas le rapport de la commission de médiation, les textes en divergence sont soumis à l'examen du Sénat et de la Chambre des députés, réunis en séance commune* ».

En **Pologne**, les amendements non rejetés par la Diète sont considérés comme adoptés.

Au **Rwanda**, à défaut de consensus, le texte est renvoyé à son initiateur.

En **Suisse**, aux termes de la loi, le texte est examiné successivement par chacune des deux Assemblées. En cas de divergence entre elles, la procédure est reprise en vue de parvenir à un accord (trois navettes au plus, puis conférence de coordination). Ensuite vote final dans les deux Assemblées.

En définitive, dans tous les cas de figure, la capacité de décision du Sénat dans l'issue d'un texte est assez complexe. Les volontés concordantes du gouvernement et de la Chambre des députés peuvent remettre en cause sa position. Néanmoins, la saisine de la Cour Constitutionnelle, prévue par certains Etats, donne à la Haute Assemblée la possibilité de ne pas s'en tenir là.

Pour conclure sur ce point consacré aux pouvoirs de décisions des Sénats, on rappellera que la procédure législative ordinaire connaît des infléchissements plus ou moins prononcés, selon la nature des textes.

A ce sujet, dans de nombreux pays, la procédure applicable aux lois de finances reprend le principe de la priorité à l'Assemblée nationale, tout en renvoyant pour le reste à la loi organique y relative.

En **Haïti** par exemple, en cas de désaccord, chacune des Chambres nomme au scrutin de liste et en nombre égal une commission parlementaire qui résout en dernier ressort le désaccord.

#### **4 – La consolidation de la Constitution**

En dehors du vote de la loi et de la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat jouent un grand rôle en matière de consolidation de la Constitution et, d'un double point de vue :

- nous l'avons vu en effet, les deux Chambres participent, dans de nombreux cas, au processus de révision constitutionnelle.
- les deux Assemblées jouent un rôle de contrôle de constitutionnalité ; soit qu'elles nomment une partie des juges constitutionnels, soit qu'elles déclenchent ce contrôle.



La nomination, au moins partielle, des juges constitutionnels par le Parlement est très répandue.

Les Constitutions **française, gabonaise et roumaine** prévoient que chaque président de Chambre nomme 3 des 9 membres du Conseil Constitutionnel.

En **Algérie**, le Conseil de la Nation en élit 2 sur 9. De même que l'Assemblée Populaire Nationale. Il en est de même au **Congo** et à **Madagascar**.

Au **Maroc**, sur 12 juges constitutionnels, 3 sont désignés par la Chambre des Représentants, le même nombre est réservé à la Chambre des Conseillers. En **Mauritanie**, la proportion est de 2 sur 6 pour chaque Chambre.

En **Belgique**, les membres de la Cour d'arbitrage sont nommés par le Roi sur une liste double présentée alternativement par le Sénat et la Chambre des Représentants.

### **5 – Les pouvoirs juridictionnels**

Il est fréquent que le Parlement participe au jugement de certains hauts responsables de l'Etat.

Selon les cas, son rôle est de mettre en accusation ou de juger, ou de procéder à l'une comme à l'autre de ces opérations.

En général, cette mission concerne le chef de l'Etat, ou les membres du gouvernement. Tout bien considéré, il s'agit du prolongement du contrôle politique exercé par le Parlement sur les titulaires du pouvoir exécutif au plan pénal, en particulier dans les régimes présidentiels.

La juridiction compétente est la Haute Cour de justice. Dans de nombreux pays (**Congo, France, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Roumanie**), elle est composée de membres élus en leur sein et en nombre égal par les deux Assemblées.

En **France**, par exemple, conformément au bicamérisme parfait, il appartient au Parlement de procéder à la désignation des membres de cette dernière, et de voter la mise en accusation du chef de l'Etat.

En revanche, depuis la révision du 27 juillet 1993, les membres du gouvernement sont jugés par la Cour de justice de la République lorsqu'ils ont commis un crime ou un délit dans l'exercice de leurs fonctions (article 68, alinéa 1).

Notons que la saisine de la Haute Cour de justice est l'initiative exclusive du Parlement. En ce sens, l'article 68 précité dispose que le Président de la République : « *ne peut être mis en accusation que par les deux Assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant* ». Le Parlement est investi d'un pouvoir général d'appréciation concernant l'opportunité d'engager des poursuites.



Au **Gabon**, la composition de cette instance est définie par l'article 80 de la Constitution qui énonce : « *la Haute Cour de justice est composée de treize membres dont sept magistrats professionnels désignés par le Conseil Supérieur de la Magistrature et six membres élus par le Parlement en son sein, au prorata des effectifs des groupes parlementaires.* »

*Le Président et le Vice-président de la Haute Cour de justice sont élus parmi les magistrats visés à l'alinéa premier par l'ensemble des membres de cette Institution ».*

En **Haïti**, après la mise en accusation à la majorité de ses membres par la Chambre des députés, le Sénat peut s'ériger en Haute Cour de justice. Les travaux de cette Cour sont dirigés par le Président du Sénat, assisté du Président et du Vice-président de la Cour de cassation. La Haute Cour de justice désigne parmi ses membres, donc des sénateurs, une commission chargée de l'instruction.

Le mécanisme en **Roumanie** est plus particulier. L'initiative revient au Parlement. C'est en effet, par un vote des deux tiers au moins du nombre des députés et des sénateurs, réunis en séance commune, que le Président de la République peut-être mis en accusation pour haute trahison.

En ce qui concerne l'engagement de poursuites à l'ensemble des membres du gouvernement, il apparaît, en vertu de la Constitution, que c'est le Sénat, la Chambre des députés et le Chef de l'Etat qui « *ont le droit de demander l'engagement de poursuites à l'encontre des membres du Gouvernement pour les faits commis dans l'exercice de leurs fonctions* ».

On dira pour terminer, qu'au-delà des instruments mis à la disposition des Parlements pour le contrôle de la politique gouvernementale, les années récentes ont vu une prise de conscience du rôle particulier que le pouvoir législatif peut jouer en matière de contrôle d'application des lois et d'évaluation des politiques publiques, au regard du décalage entre le temps très court dont il dispose pour étudier et voter les lois et les très longs délais que prend le Gouvernement pour publier les textes d'application de ces lois.

C'est dans ce sens, qu'en application de l'article 117 de son Règlement et de l'arrêté N° 0030/ANG du 18 avril 2003 modifié, que l'Assemblée nationale du **Gabon** a mis en place récemment une **Commission de Suivi de l'Application des Lois** (C.S.A.L.), inspirée des pratiques éprouvées dans certains Parlements modernes, dont celui de la France.

Le suivi de l'application des lois consiste, en fait, à évaluer les effets administratifs, juridiques, économiques, sociaux et budgétaires des mesures envisagées dans les lois, ordonnances et décrets en vigueur, auxquels s'ajoutent les textes internationaux et ceux de la Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale (CEMAC) ratifiés par la République Gabonaise



## Conclusion

Ainsi que nous l'avons souligné plus haut, prétendre présenter le fonctionnement d'un Parlement bicaméral est un pari audacieux. Le bicamérisme étant d'une étonnante diversité, celle-ci reflétant les traditions nationales et l'agencement différent des pouvoirs.

L'expérience gabonaise en matière bicamérale est tout a fait récente et s'inscrit résolument sur le renforcement de la démocratie représentative.

Le bicamérisme nécessite une **nouvelle approche** : souvent perçu comme un « plus » constitutionnel, un luxe que seuls les Etats riches peuvent s'offrir, le bicamérisme est, en réalité, la condition nécessaire d'une démocratie parlementaire achevée car lui seul permet l'indispensable représentation de la réalité nationale dans ses diverses composantes.

Par cette mission de représentation, mais aussi par les pouvoirs qui sont fréquemment conférés aux Sénats, le bicamérisme garantit une stabilité et une légitimité aux cadres institutionnels. Osons un constat simplificateur, et même provocateur : sans bicamérisme, la démocratie est encore en devenir...

A l'heure actuelle, 18 pays dans le monde envisagent l'installation d'un régime bicaméral : le Cameroun, la République Centrafricaine, la Côte d'Ivoire, la Géorgie, l'Indonésie, le Kenya, le Liban, le Mali, Oman, l'Ouzbékistan, le Pérou, Qatar, le Soudan, le Tchad, le Togo, la Tunisie, l'Ukraine et le Zimbabwe. C'est donc près de la moitié des pays de notre planète qui se sont dotés ou qui vont se doter d'une seconde Chambre. Il est donc naturel de les accompagner dans leur fonctionnement ou dans leur installation.

**Le regain du bicamérisme**, en définitive, **n'a rien de mystérieux** : il est le système adapté aux sociétés complexes, que cette complexité soit traditionnelle ou moderne. Et de par sa souplesse et son caractère évolutif, il est seul à même de prendre en compte l'une ou l'autre de ses complexités, et d'assurer le passage de l'une à l'autre. Oui, le bicamérisme, décidément, est une idée d'avenir.





## Bibliographie

- La Constitution Gabonaise  
(loi N° 3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi N° 01/94 du 18 mars 1994, la loi N° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi N° 01/97 du 22 avril 1997 et la loi N° 14/2000 du 11 octobre 2000) ;
- la Constitution Française du 4 octobre 1958 ;
- loi organique N° 019/2002 portant modification de certaines dispositions de la loi organique N° 008/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des Sénateurs ;
- décret N° 00937/PR/MESRITRIC du 6 octobre 2001, réglementant les procédures d'élaboration, d'adoption, de promulgation et de publication des textes législatifs et réglementaires ;
- le règlement du Sénat ;
- le règlement de l'Assemblée Nationale ;
- AVRIL Pierre & GICQUEL Jean : Droit parlementaire, éditions Montchrestien, E.J.A., paris (2<sup>ème</sup> éd.), 1996 ;
- BAGUENARD Jacques : le Sénat, P.U.F., paris, 1990 ;
- BURDEAU Georges : Manuel droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., paris (4<sup>ème</sup> éd.), 1984 ;
- CLEMENT Emile : « le fonctionnement bicaméral belge », séminaire organisé par l'Union Interparlementaire à l'intention des fonctionnaires du Parlement gabonais, (Libreville, 12-15 mai 2003) ;
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean : « la place des Parlements dans les institutions des Etats africains », actes de la conférence sur le bilan de la démocratie en Afrique, (Libreville, 30 mars au 2 avril 1998) ;
- GODINEC Pierre-François : Les systèmes politiques africains « les nouvelles démocraties », E.J.A., paris (3<sup>ème</sup> éd.), 1997 ;
- Actes du forum des Sénats du monde sur le thème : « situation du bicamérisme dans le monde », Palais du Luxembourg, (Paris, 14 mars 2000) ;





## Le fonctionnement d'un Parlement bicaméral

	<b>Algérie</b>	<b>Belgique</b>
Composition des Assemblées	Assemblée Nationale Populaire : 389 membres Conseil de la Nation : 144 membres	Entité fédérée Chambre des Représentants : 150 membres Sénat : 71 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	Scrutin direct de liste proportionnel avec répartition des sièges selon le plus fort reste.	Scrutin direct avec représentation proportionnelle
Mode de scrutin des Sénatoriales	- 96 élus au scrutin majoritaire indirect et secret - 48 nommés par le Président de la République	- 40 élus au scrutin direct - 21 désignés par les conseils de communauté - 10 cooptés
Age d'éligibilité	Assemblée Nationale Populaire : 28 ans Conseil de la Nation : 40 ans	Chambre des Représentants : 21 ans Sénat : 21 ans
Durée du mandat	Assemblée Nationale Populaire : 5 ans Conseil de la Nation : 6 ans, renouvelable par moitié tous les 3 ans	Chambre des Représentants : 4 ans Sénat : 4 ans
Régime des sessions	<b>Sessions ordinaires</b> Deux par an, chacune d'une durée maximale de 5 mois : - session de printemps de mars à juillet ; session d'automne de septembre à janvier.      - <b>Sessions extraordinaires</b> Sur un ordre du jour déterminé, le Parlement peut-être réuni : - sur l'initiative du Président de la République ; - par le Président de la République, à la demande du Chef du Gouvernement ou des 2/3 des membres composant l'Assemblée Nationale Populaire.	<b>Sessions ordinaires</b> Une session par an, qui s'ouvre le 2 <sup>ème</sup> mardi d'octobre, d'une durée minimum de 40 jours <b>Sessions extraordinaires</b> Sur convocation du Roi.





	<b>Burundi</b>	<b>Cambodge</b>
Composition des Assemblées	Assemblée nationale de transition : 179 membres Sénat de transition : 53 membres	Assemblée nationale: 123 membres Sénat : 61 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	Scrutin direct à listes bloquées, avec répartition proportionnelle des sièges, et nomination	Scrutin direct
Mode de scrutin des Sénatoriales	Nommés	Nommés ou élus pour partie : - 2 nommés par le roi - 2 nommés par l'Assemblée nationale à la majorité relative
Age d'éligibilité	Assemblée nationale : 25ans	Assemblée nationale : 25 ans Sénat : 40 ans
Durée du mandat	Assemblée nationale : période de transition Sénat : période de transition	Assemblée nationale : 5 ans Sénat : 5 ans
Régime des sessions	<b>Sessions ordinaires</b> : 3 sessions par an <b>Sessions extraordinaires</b> : convoquées par le Parlement, ouvertes et closes par décret du Président de la République	<b>Sessions ordinaires</b> : 2 par an, d'une durée de trois mois chacune <b>Sessions extraordinaires</b> : sur convocation du comité permanent, sur proposition du Président, du Premier ministre ou d'1/3 au moins des parlementaires



	<b>Canada</b>	<b>Congo Brazzaville</b>
Composition des Assemblées	Etat fédéral Chambre des Communes : 301 députés Sénat : 105 sénateurs	Assemblée nationale : 137 membres Sénat : 66 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	Scrutin direct majoritaire uninominal simple	Scrutin direct
Mode de scrutin des Sénatoriales	Nommés par le Gouverneur général, sur recommandation du Premier ministre	Elus au scrutin indirect par les conseils des collectivités locales
Age d'éligibilité	Chambre des Communes : 18ans Sénat : 30 ans	Assemblée nationale : 25 ans Sénat : 45 ans
Durée du mandat	Chambre des Communes : 5 ans Sénat : jusqu'à l'âge de 75 ans	Assemblée nationale : 5 ans Sénat : 6 ans, renouvelable par moitié tous les 3 ans
Régime des sessions	Le Sénat est convoqué en session par son Président. Aux termes de son règlement, il peut se réunir du lundi au vendredi et aussi souvent qu'il le faut. Habituellement, le Sénat siège les mardi, mercredi et jeudi.	Sénat : <b>Sessions ordinaires</b> : Trois sessions par an sur convocation du président de la Chambre, pour une durée de 60 jours au plus (ouverture le 2 mars, le 2 juillet et le 15 octobre) <b>Session extraordinaire</b> sur convocation du Président sur un ordre du jour déterminé, à la demande du président de la République ou de la majorité absolue des sénateurs <b>Session de droit</b> après chaque élection.



	<b>France</b>
Composition des Assemblées	Assemblée Nationale : 577 membres Sénat : 321 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	Scrutin majoritaire uninominal à deux tours
Mode de scrutin des Sénatoriales	Scrutin indirect. Election par un collège composé de députés, conseillers régionaux et généraux, conseillers territoriaux (pour les TOM), délégués des conseils municipaux. Dans les départements disposant de 1 à 3 sièges de Sénateurs : scrutin majoritaire à deux tours ; dans les départements disposant de 4 sièges ou plus : scrutin proportionnel ; règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.
Age d'éligibilité	Assemblée Nationale : 23ans Sénat : 30 ans
Durée du mandat	Assemblée Nationale : 5 ans Sénat : 6ans, renouvelable par moitié tous les trois ans (à compter de septembre 2004)
Régime des sessions	<p><b>Sessions ordinaires</b> Une session annuelle qui commence le 1<sup>er</sup> jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. Le nombre de jours de séances que chaque Assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder 120 jours. Les semaines de séances sont fixées par chaque Assemblée (en règle générale, le Parlement suspend ses séances 3 semaines fin décembre – début janvier, 1 semaine en février et 2 semaines en avril. Le Premier Ministre, après consultation du Président de l'Assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque Assemblée, peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance (l'Assemblée Nationale comme le Sénat est réuni de plein droit pour des séances supplémentaires pour lui permettre de voter la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou des poursuites dont l'un de ses membres est l'objet). Les jours et les horaires de séances sont déterminés par le règlement de chaque Assemblée.</p> <p><b>Sessions extraordinaires</b> Le Parlement se réunit en session extraordinaire, à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé. Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des députés, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard 12 jours à compter de sa réunion. Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture. Les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.</p> <p><b>Sessions de droit</b> le Parlement se réunit de plein droit, durant la période d'application de l'article 16 de la Constitution. Session de plein droit de 15 jours, le 2<sup>ème</sup> jeudi suivant les élections législatives intervenues après la dissolution de l'Assemblée Nationale, une session étant ouverte de droit pour une durée de 15 jours si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire.</p>



	<b>Egypte</b>	<b>Gabon</b>
Composition des Assemblées	Majlis Al-Chaab : 454 membres Majlis Al-Shura : 264 membres	Assemblée Nationale : 120 membres Sénat : 91 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	- 444 élus au scrutin direct - 10 nommés par le chef de l'Etat	Suffrage universel direct à un tour
Mode de scrutin des Sénatoriales	- 176 élus au scrutin direct (2/3) - 88 nommés par le chef de l'Etat (1/3)	Suffrage universel indirect à un tour par les membres des Conseils municipaux et de Assemblées départementales
Age d'éligibilité	Majlis Al-Chaab : 30 ans	Assemblée Nationale : 18 ans Sénat : 40 ans
Durée du mandat	Majlis Al-Chaab : 5 ans Majlis Al Shura : 6ans renouvelable par moitié tous les 3 ans	Assemblée Nationale : 5 ans Sénat : 6 ans
Régime des sessions		<p><b>Sessions ordinaires</b> Deux par an :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La 1<sup>ère</sup> s'ouvre le premier jour ouvrable de mars et prend fin, au plus tard, le dernier jour ouvrable de juin ;</li> <li>- la 2<sup>nde</sup> s'ouvre le premier jour ouvrable de septembre et prend fin, au plus tard, le dernier jour ouvrable de décembre.</li> </ul> <p><b>Sessions extraordinaires :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la demande du Président de la République, sur proposition du Premier ministre ou de la majorité absolue des membres du Parlement ; sur un ordre du jour déterminé.</li> </ul> <p>Elles sont ouvertes et closes par décret du Président de la République, elles ne peuvent excéder une durée de 15 jours.</p>



	<b>Haïti</b>	<b>Madagascar</b>
Composition des Assemblées	Chambre des Députés : 83 membres Sénat : 27 membres	Assemblée nationale : 160 membres Sénat : 90 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	Scrutin direct à la majorité absolue, en deux tours si nécessaire	- Scrutin direct à la majorité simple dans 82 circonscriptions uninominales - Scrutin de liste avec répartition proportionnelle des sièges selon la plus forte moyenne dans 34 circonscriptions plurinominales
Mode de scrutin des Sénatoriales	Scrutin direct à la majorité absolue, en deux tours si possible	- 60 élus au scrutin indirect - 30 désignés par le chef de l'Etat
Age d'éligibilité	Chambre des Députés : 25 ans Sénat : 30 ans	Assemblée nationale : 21 ans Sénat : 40 ans
Durée du mandat	Chambre des Députés : 4 ans Sénat : 6 ans, renouvelable par tiers tous les 2 ans	Assemblée nationale : 5 ans Sénat : six ans
Régime des sessions	<b>La Chambre des Députés</b> siège en deux sessions annuelles. <b>Le Sénat</b> siège en permanence. Il se réunit en trois jours par semaine (mardi, mercredi, jeudi), les lundi et vendredi sont réservés aux séances de commissions. Le Sénat peut cependant s'ajourner, sauf durant la session législative. Lorsqu'il s'ajourne, il laisse un comité permanent chargé d'expédier les affaires courantes Ce comité ne peut prendre aucun arrêté, sauf pour la convocation du Sénat. Dans les cas d'urgence, l'Exécutif peut également convoquer le Sénat avant la fin de l'ajournement.	<b>Sessions ordinaires</b> : deux par an, d'une durée supérieure à soixante jours et inférieure à 90 jours. La première session commence le premier mardi de mai et la seconde le dernier mardi de septembre. <b>Sessions extraordinaires</b> : sur un ordre du jour déterminé, par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres, soit à l'initiative du Président de la République, soit à la demande de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale Elle ne peut excéder douze jours. <b>Sessions spéciales</b> : sur convocation du gouvernement.



	<b>Maroc</b>	<b>Mauritanie</b>
Composition des Assemblées	Chambre des Représentants : 325 membres Chambre des Conseillers : 270 membres	Assemblée Nationale : 81 membres Sénat : 56 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	Scrutin direct à deux tours, à la représentation proportionnelle	Scrutin majoritaire à deux tours
Mode de scrutin des Sénatoriales	Scrutin indirect	Scrutin indirect majoritaire simple par les conseils des collectivités locales
Age d'éligibilité	Chambre des Représentants : 23 ans Chambre des Conseillers 30 ans	Assemblée Nationale : 25 ans Sénat : 35 ans
Durée du mandat	Chambre des Représentants : 5 ans Chambre des Conseillers : 9 ans, renouvelable par tiers tous les trois ans	Assemblée Nationale : 5 ans Sénat : 6 ans, renouvelable par tiers tous les 2 ans
Régime des sessions	<p><b>Sessions ordinaires</b> Deux par an :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la première s'ouvre le 2<sup>ème</sup> vendredi d'octobre ;</li> <li>- la seconde s'ouvre le 2<sup>ème</sup> vendredi d'avril.</li> </ul> <p>La clôture de la session peut-être prononcée par décret lorsque le Parlement a siégé 3 mois au moins.</p> <p><b>Sessions extraordinaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit à la demande de la majorité absolue des membres de l'une des deux Chambres ;</li> <li>- soit par décret, sur un ordre du jour déterminé.</li> </ul> <p>La session est close par décret lorsque l'ordre du jour est épuisé.</p>	<p><b>Sessions ordinaires</b> Deux sessions par an :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la première s'ouvre dans la 1<sup>ère</sup> quinzaine de novembre ;</li> <li>- la seconde s'ouvre dans la 1<sup>ère</sup> quinzaine de mai.</li> </ul> <p>La durée de chaque session ordinaire ne peut excéder deux mois.</p> <p><b>Sessions extraordinaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la demande du Président de la République ;</li> <li>- ou à la majorité des membres de l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé.</li> </ul> <p>La durée d'une session extraordinaire ne peut excéder un mois.</p> <p><b>Sessions de droit</b> lorsque le Président de la République met en œuvre les pouvoirs exceptionnels prévus par la Constitution et pendant l'application du régime de l'état de siège ou de l'état d'urgence.</p>



	<b>Pologne</b>	<b>Roumanie</b>
Composition des Assemblées	Diète : 460 membres Sénat : 100 membres	Chambre des députés : 345 membres Sénat : 143 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	Scrutin direct	Scrutin direct de liste, proportionnel, dans le cadre de 42 circonscriptions
Mode de scrutin des Sénatoriales	Suffrage universel direct, au scrutin secret	Idem
Age d'éligibilité	Diète : 21 ans Sénat : 30 ans	Chambre des députés : 23 ans Sénat : 35 ans
Durée du mandat	Diète : 4 ans Sénat : égal à la durée du mandat de la Diète (sauf dissolution de la Diète)	4 ans pour les deux chambres
Régime des sessions	<b>Sessions ordinaires</b> : Sénat : dépend du calendrier des séances de la Diète. En pratique, deux fois par mois à raison de deux ou trois jours <b>Sessions extraordinaires</b> possibles mais très rares	<b>Sessions ordinaires</b> Deux par an : - la première, de février à juin - la seconde, de septembre à décembre.  <b>Sessions extraordinaires</b> : , - à la demande du Président de la Roumanie ; - du Bureau permanent de chaque Chambre, - d'un tiers au moins des députés ou des Sénateurs.



	<b>Rwanda</b>	<b>Suisse</b>
Composition des Assemblées	Chambre des Députés : 80 députés Sénat : 26 sénateurs	Conseil national : 200 membres Conseil des Etats : 46 membres
Mode de scrutin de l'Assemblée Nationale	- 53 élus au suffrage universel direct - 24 membres du sexe féminin à raison de 2 par province et à Kigali - 2 membres élus par le Conseil national de la Jeunesse - 1 membre élu par la Fédération de l'Association des Handicapés	Scrutin direct proportionnel Scrutin uninominal majoritaire simple dans les 5 circonscriptions qui n'élisent qu'un conseiller
Mode de scrutin des Sénatoriales	-12 élus par les membres du comité exécutif des secteurs et des conseils de district - 8 nommés par le Président de la République - 4 désignés par le Forum des partis politiques - 2 élus par des représentants de l'enseignement supérieur et universitaire	Scrutin direct majoritaire, dans le cadre de 20 circonscriptions plurinominales représentant les cantons et 6 circonscriptions uninominales représentant les ½ cantons.
Age d'éligibilité	Sénat : 40 ans	Conseil national : 18 ans Conseil des Etats: dépend du droit cantonal
Durée du mandat	Chambre des Députés : 5 ans Sénat : 8 ans non renouvelable	Conseil national : 4 ans Conseil des Etats : 4 ans, durée retenue par tous les cantons
Régime des sessions	<b>Sessions ordinaires</b> : au nombre de 3, de deux mois chacune (5 février, 5 juin, 5 octobre) <b>Sessions extraordinaires</b> : - convocation par le président du Sénat après consultation du bureau, ou à la demande du président de la République, sur proposition du gouvernement ou d'un quart des sénateurs - convocation d'un commun accord par les présidents des deux chambres	<b>Sessions ordinaires</b> Etat fédéral, pour ce qui concerne le Conseil des Etats, quatre sessions par an : la loi règle la convocation en session <b>Sessions extraordinaires</b> Sur convocation du Conseil fédéral ou sur la demande du ¼ des membres du Conseil national





*XXXe SESSION*  
*Charlottetown, 4 au 7 juillet 2004*

---

**PROJET DE RESOLUTION  
SUR LE FONCTIONNEMENT D'UN PARLEMENT BICAMERAL**

*L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Charlottetown du 4 au 7 juillet 2004,  
sur proposition de la commission des affaires parlementaires,*

**CONSTATANT**

- que le système bicaméral est adopté par la plupart des pays francophones ;
- que cette expérience du système bicaméral doit se poursuivre dans les années à venir puisque certains Etats envisagent de créer un Sénat ou ont d'ores et déjà pris la décision dans leur Constitution de créer une seconde Chambre ;

**SOULIGNANT**

- que ce mouvement de diffusion du bicamérisme correspond à la volonté et à la nécessité de consolider et d'approfondir les régimes démocratiques à la diversification de la représentation et au processus d'intégration de toutes les composantes de la population que permet l'existence de deux Assemblées dans un même pays ;
- que le système bicaméral peut prendre en compte de manière plus satisfaisante le processus de décentralisation engagé dans la plupart des Etats francophones et régler de façon efficace la question des rapports entre les collectivités territoriales, quelque soit leur statut administratif ou institutionnel, et le niveau central ;
- que le système bicaméral est un facteur puissant de stabilisation des normes juridiques et d'approfondissement de l'Etat de droit, en même temps que la forme moderne d'application du principe de séparation des pouvoirs dans les pays fréquemment régis par la logique du système majoritaire ;
- que le système bicaméral, quels que soient les pouvoirs respectifs des deux Chambres, garantit la publicité du débat législatif et politique, et l'information de l'opinion publique et du citoyen souverain, publicité et information sans lesquels il n'est point de démocratie ;



## **ATTIRE L'ATTENTION**

- des organisations et institutions internationales gestionnaires des programmes d'assistance institutionnelle sur la nécessité de ne pas réserver seulement le bénéfice de ces programmes aux structures de l'Exécutif au sens large, mais d'en faire bénéficier également les Assemblées parlementaires et les collectivités territoriales, de façon à renforcer le Législatif, conformément aux principes universellement admis et prônés.
- Dans cette perspective, l'éventualité de la création d'un Sénat peut apparaître intéressante à soutenir, sans pour autant en faire un principe systématique.

